

A large, stylized graphic in gold outlines on a dark blue background. It features a large circle at the top, resembling a sun, and a gear-like shape below it. The text is written across the sun and gear.

Investigación económica  
de la República de Panamá

**“INFORME ROBERTS”**

*George E. Roberts*

El *Informe Roberts* es una joya de la historiográfica de Centroamérica, sus lectores aprenderán de la historia económica de Panamá a comienzos del siglo xx, pero, sobre todo, encontrarán en este libro un manojo de propuestas para enfrentar problemas actuales de la sociedad panameña.

El libro no es un mero diagnóstico de la situación económica de Panamá de comienzos del siglo pasado, sino que además recoge un conjunto de planteamientos, muchos de los cuales han mostrado su validez al haber sido acogidos oportunamente por los tomadores de decisiones en materia agrícola, política fiscal y régimen presupuestario.

# INVESTIGACIÓN ECONÓMICA

de la  
**República de Panamá**

**George E. Roberts**

**Colección Cultural de Centro América**  
**Serie Histórica N° 17**



N

330.9

R643

Roberts, George E.

Investigación económica de la República de  
Panamá / George E. Roberts. -- 1a ed. -- Managua :  
Fundación Uno, 2006

1 p. -- (Colección Cultural de Centro América)

ISBN : 99924-53-42-7

1. PANAMÁ-LEGISLACIÓN 2. PANAMÁ-CONDICIONES  
ECONOMICAS 3. PANAMÁ-DIVISIONES ADMINISTRATIVAS Y  
POLÍTICAS 4. PANAMÁ-ECONOMÍA-INVESTIGACIONES

© George E. Roberts

© *Investigación Económica de la República de Panamá*,  
Fundación UNO, Colección Cultural de Centro América,  
Managua, Nicaragua, Julio de 2006

Edición, diseño y diagramación: Elizabeth Fonseca Bojorge

Portada: inFORMA, Managua, Nicaragua

Revisión de textos: Enrique Coulson

Impreso por Imprefibros S.A.

Impreso en Colombia - Printed in Colombia



## Colección Cultural de Centro América

El *Fondo de Promoción Cultural del Banco de América* editó en calidad y en cantidad la mejor colección de obras arqueológicas e históricas, literarias y artísticas que se haya publicado en Nicaragua. Quedó interrumpida la colección cuando el gobierno nacionalizó los bancos. Al instaurarse de nuevo la democracia y la economía de mercado, **Grupo Financiero Uno**, contando con miembros del anterior *Consejo Asesor del Fondo de Promoción Cultural* y con nuevos elementos de gran valor se propone no sólo reanudar la colección interrumpida, sino centroamericanizar su proyecto, haciendo accesibles al lector de las repúblicas del istmo, aquellos libros que definen, sustentan y fortalecen nuestra identidad.

Esta labor editorial que facilitará la enseñanza y la difusión de nuestra cultura en escuelas, institutos, centros culturales y universidades, producirá simultánea y necesariamente una mayor unidad en la cultura del istmo; unidad cultural que es el mejor y más poderoso cimiento del Mercomún y de cualquier otra vinculación política o socioeconómica de la familia de repúblicas centroamericanas.

Este es un momento histórico único del acontecer del Continente: todas las fuerzas tienden a la formación de bloques regionales, pero la base y motor de esas comunidades de naciones es la religión, la lengua y las culturas compartidas.

**Grupo Financiero Uno** quiere ser factor activo en esa corriente con la publicación de la Colección Cultural de Centro América.

PABLO ANTONIO CUADRA

V



## Consejo Asesor Colección Cultural de Centro América

La Colección Cultural de Centro América, para desempeñar sus funciones, está formada por un Consejo Asesor que se dedicará a establecer y vigilar el cumplimiento de las políticas directivas y operativas del Fondo de Promoción Cultural.

### Miembros

Dr. Francisco X. Aguirre-Sacasa  
Dr. Emilio Álvarez Montalván  
Ing. Adolfo Argüello Lacayo  
Dr. Alejandro Bolaños Geyer (1924-2005)  
Dr. Arturo Cruz S.  
Don Pablo Antonio Cuadra (1912-2002)  
Dr. William V. Davison  
Dr. Ernesto Fernández-Holmann  
Dr. Jaime Incer Barquero  
Dr. Francisco J. Laínez  
Ing. René Morales Carazo  
Lic. Ramiro Ortiz M.  
Dr. Gilberto Pérezalonso  
Lic. Sergio Raskosky Holmann  
Lic. Marcela Sevilla-Sacasa  
Lic. Pedro Xavier Solís  
Arq. José Francisco Terán

### Miembros Honorarios

Lic. Jorge Canahuati  
Dr. Marco Fernández  
Ing. Luis H. Moreno Jr.  
Rev. Manuel Ignacio Pérez-Alonso

VI



## *El Informe Roberts es una joya*

El *Informe Roberts* es una joya de la historiografía de Centroamérica, sus lectores aprenderán de la historia económica de Panamá a comienzos del siglo XX, pero sobre todo encontrarán en este libro un manojo de propuestas para enfrentar problemas actuales de la sociedad panameña. El libro no es un mero diagnóstico de la situación económica de Panamá de comienzos del siglo pasado, sino que además recoge un conjunto de planteamientos muchos de los cuales han mostrado su validez cuando han sido acogidos oportunamente por los tomadores de decisiones, ese es el caso en materia agrícola, política fiscal y régimen presupuestario.

Me atrevo a decir que el Informe Roberts es más útil para los planificadores, para los empresarios, para los tomadores de decisiones del siglo XXI que para los historiadores económicos. El conjunto de propuestas que contiene hacen de este libro una herramienta para construir el futuro, pues no sólo ofrece un recuento del pasado, si no que nos ofrece una asombrosa capacidad para avizorar el futuro y proponer alternativas sólidas y eficaces, más allá de la fugacidad de las modas en materia de política económicas.

La Colección Cultural de Centro América de la Fundación Uno a publicar este libro, con mucho orgullo, no sólo pretende rescatar un título *incunable* sino que al hacerlo también aspiramos a ofrecerle a Centroamérica, pero especialmente a la sociedad panameña, un instrumento de trabajo, una fuente de inspiración para la formulación de políticas públicas que nos permitan enfrentar uno de los mayores déficit en la Historia Contemporánea de Centroamérica como lo es la agobiante pobreza que padecen vastas porciones de nuestra población. Debemos reconocer que hemos obtenido avances importantes especialmente en materia política.

VII

Precisamente los aspectos políticos de la democracia se están logrando con rapidez, las guerras civiles que azotaron la región durante los años setenta y ochenta han quedado atrás y gozamos ahora de uno de los periodos de paz más prolongados que ha conocido la región; las libertades públicas son reconocidas plenamente, especialmente en sus manifestaciones de libertad de prensa, de organización, erradicación de la tortura. Se ha abierto ciclos electorales que han permitido renovar gobiernos locales, parlamentos y presidentes de la república pacíficamente.

Frente a ese progreso político tenemos que reconocer un grave estancamiento en materia social. Según informes de la FAO y de la CEPAL todos los países centroamericanos al norte de Costa Rica no cumplirán las metas sociales del milenio, especialmente dramático resulta el hambre que literalmente aflige a más de un tercio de la población de esos cuatro países centroamericanos. Tenemos que reconocer que no existen fórmulas mágicas para alcanzar desarrollo económico con equidad, si tales fórmulas existieran la pobreza sería una mera referencia en la historia económica del mundo, pero tales fórmulas mágicas no existen sino que cada país debe encontrar su propio camino, precisamente el *Informe Roberts* nos sugiere unas pistas valiosas pues es un libro que enriquece nuestra visión del pasado, mejora nuestra comprensión del presente y sobretodo es una herramienta para construir el futuro.

ERNESTO FERNÁNDEZ-HOLMANN

Presidente Colección Cultural de Centro América  
Fundación UNO - Grupo Financiero UNO

VIII



# Índice

<i>El Informe Roberts es una joya</i>	VII
Presentación de Luis H. Moreno Jr.	XXV
Resolución número 5	XXXI
Carta al Presidente de la República de Panamá Dr. Ricardo J. Alfaro	XXXIII
Carta a Raimundo Ortega V. y L. F. Pérez P.	XXXV

## Carta Remisoria

Del señor Goerge E. Roberts, Vicepresidente del National City Bank of New York al Presidente de la República de Panamá, Señor don Florencio Harmodio Arosemena	XXXIX
---	-------

## El Informe

Introducción y Resumen: Informe de la Comisión	3
--	---

## Sección Económica

Geografía, topografía, riquezas naturales y posibilidades económicas	31
Geografía y Topografía	31
El clima	32
La población	36
El suelo de Panamá	39
Informe del señor Bennett	40
Investigación de las riquezas naturales	45
Recursos minerales	48

La riqueza forestal	53
Variedad de especies (C)	56
Costo elevado de las operaciones en pequeña escala (C)	58
Extensión y carácter de las florestas	62
Testimonio competente acerca del valor de las maderas tropicales	64
Investigación y administración científicas	66
La industria maderera en las Islas Filipinas (C)	67
Valor de la industria maderera para el país (C)	69
Desarrollo de la industria Filipina (C)	70
El mercado del futuro para las maderas tropicales (C)	71
Una política forestal para Panamá	77
Cuidado de las florestas por el Gobierno (B)	78
La industria ganadera	81
Antiguo conflicto entre la agricultura y la cría de ganados (C)	83
Buenas perspectivas para la industria ganadera (C)	85
Organización de la Industria Ganadera (C)	88
El mercado de ganado (C)	90
Facilidades de mercado (C)	91
Movimiento en el precio de la carne (C)	93
Necesidad de un <i>Abattoir</i> (C)	94
Impuestos de degüello (C)	96
La situación de los créditos (C)	97
Desarrollo agrícola general (B)	99
Provincia de Chiriquí (C)	102
Oportunidades del mercado de Panamá (C)	105
La industria lechera (C)	108
Fomento del desarrollo agrícola	110

X

Productos tropicales. Su creciente importancia en los mercados mundiales	112
La industria bananera	113
Competencia	120
Producción bananera en Panamá	121
La industria azucarera	123
Café. Su creciente producción en Panamá	126
Indicaciones relativas a la industria cafetalera	129
El café en países vecinos	131
La situación mundial del café	132
Clases de café. El café del Brasil y los cafés suaves	136
Industria del cacao. Segundo en importancia entre las exportaciones de Panamá	138
Situación mundial del cacao	139
El coco y sus productos. Exportación de cocos de Panamá	142
Productos del coco	143
Creciente demanda para la carne y el aceite de coco	144
Cultivo del coco	146
Grasas y aceites vegetales	147
Aumento constante del consumo en Gran Bretaña y los Estados Unidos	150
Aceite de palma y aceite de meollo de palma	153
Piñas. Su producción en Panamá y en las islas de Hawai	154
Caucho, su producción en Panamá	157
El caucho en Panamá	159
Las fibras vegetales	162
Cáñamo de Manila	163
Sisal y henequén	165
El Mercado Mundial	166

Posibilidades de Cultivo en Panamá	166
Frutas cítricas y otras clases	167
El plátano y el casabe	169
Tagua, chicle, tanino, etcétera	170
Revista de productos tropicales	174
Investigación científica de la producción tropical	179
La obra de la Fundación de Investigación de Plantas Tropicales en Cuba	182
Estación experimental de azucareros de Hawai	183
Estaciones experimentales azucareras en Java	184
Cooperación Pan-Americana (C)	186
Necesidades de capital y población (C). Beneficios del capital Esfuerzos hechos por varios países para atraer inmigrantes (C)	188
El problema bracero	190
Puerto Rico como fuente de inmigración (C)	192
Inmigración a la Argentina	193
Inmigración al Brasil	196
Inmigración a Perú y Bolivia	200
Inmigración subvencionada en el Imperio Británico	201
Observaciones generales sobre la inmigración	203
La población rural. Posibilidad de aumento en la facultad de ganancias y la potencia adquisitiva.	204
La escuela rural	206
Empréstitos y fuentes indebidas de fondos para hacer frente a las erogaciones ordinarias	210
Títulos sobre bienes inmuebles. Un estado caótico	211
Medidas correctivas	212
Auxilio para los Tribunales	213
Tierras del Gobierno	214

Bienes ocultos de los Estados	215
Desmanes de los colonos intrusos	216
Transporte y comunicaciones	218
El Canal de Panamá y el Ferrocarril de Panamá	218
Tráfico costanero	219
El ferrocarril de Chiriquí	221
Un sistema de carreteras	224
Servicio de los caminos	227
Un camino para automóvil entre las ciudades de Panamá y Colón es muy de desear	228
La Panama Airways, Inc.	229
Salubridad Pública y saneamiento	230
Una declaración autorizada	231
Enfermedades comunes	234
Servicio de Salubridad Pública	236
Industria y comercio	238
Infancia de las manufacturas	240
Turismo en las ciudades terminales	242
Comercio extranjero	247
Comercio de entre puertos o tránsito	249
Facilidades bancarias y sistema bancario	250
Banco Nacional	251
Moneda Nacional	256
El Canal y sus empresas auxiliares	259
Relaciones entre Panamá y la Zona del Canal (B)	262
Los Comisariatos (B)	266
Los puertos del Canal	270
Servicio de «Carga Retenida en espera de órdenes»	271
Necesidad de un puerto panameño (B)	275

Dificultades de la situación (B)	278
Una corporación portuaria y la Zona Libre (B)	280
Las Rentas Públicas pueden ser aumentadas (B)	285
Áreas disponibles (B)	285
Competencia probable (B)	286
Facilidades navieras (B)	287

### Sección Fiscal

<b>República de Panamá - Sección Fiscal</b> (Carta del Sr. George Roberts a Herbert D. Brown)Sección Fiscal	293
Alcance de este Informe	295
Organización del Gobierno (A)	298
Finanzas del nuevo Gobierno (C)	301
Las finanzas de Panamá durante el periodo de la Gran Guerra, 1914 - 1919 (B)	303
Nombramiento del Agente Fiscal, 1919 (B)	304
Depresión económica, 1921-1923 (B)	306
Erogaciones de 1923-1925 (B)	307
La situación actual, 1927-1929 (B)	308
Historia de la deuda pública (B)	310
La deuda extranjera (B). Empréstito de 1914 (C)	310
Empréstito de 1915 (C)	311
Deuda pública (C)	311
Empréstito de 1923 (C)	312
Primer empréstito de 1926 (C)	313
Segundo empréstito de 1926 (C)	314
Empréstito de 1927 (C)	314
Empréstito de 1928 (C)	314
La deuda interna (B)	316

Obligaciones eventuales (B)	317
Deuda pública, 31 de diciembre de 1928 (B)	318
Resumen (B)	319
Los problemas actuales de Panamá (A)	319
Procedimientos presupuestales y control de contabilidad (A).	
Necesidad de una reforma en el Sistema de Presupuesto (B)	324
El sistema actual (B)	324
Plan propuesto (C)	326
Análisis del plan propuesto (C)	329
El plan producirá un Presupuesto balanceado (C)	330
El plan tendrá flexibilidad (C)	331
El plan proveerá un control (C)	332
Métodos de Contabilidad (A)	335
Principios fundamentales y su aplicación (B)	335
La experiencia del Gobierno de Panamá (B)	336
Descripción del Sistema actual de Contabilidad (B)	337
Procedimiento de mayorización general (C)	338
Anales subsidiarios (C)	340
Necesidad de estados financieros corrientes (B)	340
Se hace necesario que se mejoren las cuentas de las partidas (B)	
342	
Necesidad de que se le lleven cuentas	
a los bienes de la nación (B)	343
Se necesita un control de las entradas y	
erogaciones de toda clase (B)	344
Contabilidad departamental (B)	345
Resumen (B)	347
Organización y métodos del Gobierno (A)	348
Reorganización de los Departamentos de Estado (B)	348

Administración general de los Asuntos (B)	
Procedimientos y equipos oficinescos (C)	350
Arrendamiento de edificios (C)	351
Compra de suministros (C)	356
Trabajos de imprenta (C)	361
Problema del personal (B)	362
Ley de Servicio Civil (C)	364
Salarios de los empleados públicos (C)	367
Ajuste de salarios (C)	368
Anales del personal (C)	370
Salvaguardias fundamentales (C)	371
Pluralidad de empleos (C)	374
Viáticos (C)	375
Necesidad de que haya mayor publicidad (B)	376
Sistema de ingresos (A)	376
Las leyes sobre ingresos y las rentas en la actualidad (B)	381
Organización del servicio de aduanas (B)	386
Rentas Internas (B). Organización (C)	389
Impuestos sobre licores (C)	390
Impuesto sobre inmuebles (B)	391
Tasas del actual impuesto sobre inmuebles (C)	394
Impuesto sobre mortuorias y donaciones (B)	396
Impuesto de degüello (B)	400
Impuesto de timbre (B)	400
Impuestos misceláneos (B)	402
Lotería Nacional (B)	403
Métodos de recaudación (B)	404
Resumen (B)	411
Estudio pormenorizado de las erogaciones (A)	412

Asamblea Nacional (B)	412
La Presidencia (B)	413
Servicio de Policía (C)	415
Cárcel Modelo (C)	417
Registro público (C)	419
Registro Civil (B)	420
Archivos Nacionales (B)	421
Notarías (B)	422
Servicio Postal (B)	422
Reducción de los gastos (C)	424
Revisión de las ratas postales (C)	425
Descuentos sobre timbres	426
Revisión de las cuentas de los agentes postales (C)	426
Conclusiones en relación con el Servicio Postal (C)	427
Servicio de Telégrafos y Teléfonos (B)	427
Pensiones a los empleados del Servicio de Telégrafos (B)	431
Departamento de Relaciones Exteriores (A)	432
Departamento de Hacienda y Tesoro (A)	433
Gastos Imprevistos (B)	435
Oficina de Fiscalización (B)	436
Recaudación de los derechos aduanales e impuestos internos	436
Administración de mercados y muelles (B)	437
Administración de tierras (B)	438
Reintegros y devoluciones (B)	439
Cuerpo de Bomberos (B)	440
Cónsules Ad Honorem (B)	442
Ferrocarril de Chiriquí (B)	442
Comisiones pagadas al Banco Nacional (B)	442
Departamento de Instrucción Públicas (A)	443

Escuelas primarias (B)	443
Escuelas secundarias (B)	444
Administración escolar (B)	445
Maestros de enseñanza primaria (C)	445
Edificios para escuelas primarias (C)	446
Pensum de Enseñanza Elemental (C)	448
Fianzas escolares (B)	448
Pensiones a los maestros (B)	452
Gerente Económico (B)	453
Resumen (B)	454
Departamento de Agricultura y Obras Públicas (A)	
<i>Agricultura</i> (B)	454
<i>Obras Públicas</i> (B)	455
Creación de repartos urbanos (C)	456
<i>Contratos de alumbrado municipal</i> (C)	457
Departamento de Beneficencia (C)	461
<i>Hospital Santo Tomás</i> (C)	461
Tuberculosis (C)	463
Puericultura (C)	464
Oficinas independientes (A)	464
Junta Central de Caminos (B)	465
Impuestos sobre gasolina	469
Impuesto de licencia sobre automóviles	470
Impuesto de caminos	470
Renta del mercado	470
El Ferrocarril de Chiriquí (B)	471
Banco Nacional (B)	472
Lucha Anti Tuberculosa (B)	472
Lotería Nacional de Beneficencia (B)	472

Resumen de recomendaciones específicas (A).Procedimientos presupuestales y control de contabilidad (B)	472
Métodos de contabilidad (B)	473
Organización y métodos gubernamentales (B)	473
Discusión pormenorizada de los ingresos (B)	475
Discusión pormenorizada de las erogaciones (B)	476
Cambios sugeridos en el sistema de ingresos (B)	478

## Apéndices

### Apéndice "A"

Organización del Gobierno de Panamá	485
I. Secretaría de Gobierno y Justicia	487
II. Secretaría de Relaciones Exteriores	490
III. Secretaría de Hacienda y Tesoro	490
IV. Secretaría de Instrucción Pública	491
V. Secretaría de Agricultura y Obras Públicas	492
Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto	495
Presupuestos de Rentas	497
Presupuesto de Gastos (C)	499
Confección del Presupuesto (C)	500
Créditos Adicionales (C)	501
Leyes Fiscales	504
Aprobación del Presupuesto (C)	504
Disposiciones Generales (C)	504

### Apéndice "B"

Organización de la Oficina de Contabilidad y Control Fiscal (B)	507
Deberes y facultad de la Contraloría (B)	508
Oficiales de Manejo (B)	512

Erogaciones de Fondos (B)	513
Restricciones relativas a las partidas (B)	514
Fianza de Caucción (B)	516
Informes mensuales que deberá presentar la Contraloría (B)	518
Informe bienal del Contralor General (B)	521
Informes que deben presentársele mensualmente al Contralor General (B)	523
Informe que deberá ser publicado trimestralmente por el Contralor General (B)	523
Disposiciones Generales (B)	523
Disposiciones transitorias (B)	525

#### Apéndice "C"

Memorandum sobre División Territorial de la República de Panamá (A)	527
División Territorial de la República (B)	527

#### Apéndice "D"

El Código Sanitario Panamericano.	531
Contrato-Licencia	532

#### Anexos

TABLA NO. 1, ESTADO COMPARATIVO DE LOS PRESUPUESTOS PARA LOS PERÍODOS BIENALES A PARTIR DE 1907-1908	541
TABLA NO 2, RESUMEN DE LAS ENTRADAS Y GASTOS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ PARA LOS AÑOS FISCALES DE 1920 A 1929 (MEDIO AÑO)	542
TABLA N° 3, RESUMEN DE LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ PARA CADA BIENIO A PARTIR DEL 1° DE JULIO DE 1919, E INCLUYENDO 18 MESES DEL EJERCICIO ACTUAL (1927-1929)	543

XX

Tabla N° 4, Estado comparativo del presupuesto y créditos adicionales con las erogaciones y rentas para los años fiscales de 1920 a 1929 y primeros seis meses de 1929	545
Tabla N° 5, Estado indicativo de las erogaciones de los cinco Departamentos de Estado y los gastos correspondientes a bienios anteriores. Años fiscales de 1920 a 1928 y primer semestre de 1929	546
Tabla N° 5-A, Estado comparativo de las partidas presupuestales y gastos efectivos del Departamento de Gobierno y Justicia	547
Tabla N° 5-B, Estado comparativo de las partidas presupuestales y los gastos efectivos del Departamento de Hacienda y Tesoro, clasificados por actividades principales	551
Tabla N° 5-C, Estado comparativo de las partidas presupuestales y los gastos efectivos del Departamento de Relaciones Exteriores, clasificados por actividades principales	555
TABLA N° 5-D, ESTADO COMPARATIVO DE LAS PARTIDAS PRESUPUESTALES Y LOS GASTOS EFECTIVOS DEL DEPARTAMENTO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA, CLASIFICADOS POR ACTIVIDADES PRINCIPALES	556
TABLA N° 5-E, ESTADO COMPARATIVO DE LAS PARTIDAS PRESUPUESTALES Y LOS GASTOS EFECTIVOS DEL DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA POR ACTIVIDADES PRINCIPALES	559
TABLA N° 6, REPÚBLICA DE PANAMÁ, IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES 1925, 1926 Y 1927	563
Índice Alfabético	565

# INVESTIGACIÓN ECONÓMICA

de la  
**República de Panamá**

Llevada a cabo a petición del Gobierno de Panamá,  
Bajo la dirección de

**George E. Roberts**

Vicepresidente de The National City Bank of New York

# Presentación

Cuando en reciente reunión cordial, el banquero y amigo don Ernesto Fernández-Holmann, con entusiasmo nos habló del «gran compromiso de Banco Uno con la historia» a través de la Colección Cultural de Centro América, y solicitó al grupo que lo acompañábamos que identificáramos una obra de economía sobre Panamá, antigua, de escasa o ninguna circulación presente, y que hubiese dejado huella en la historia del país, a mi mente vino de inmediato la poco conocida, pero de innegable impacto y actualidad, *Investigación Económica de la República de Panamá* o *Informe Roberts*, publicada a principios de 1930. Mucha satisfacción causó a la sugerencia, el espontáneo asentimiento de los prestigiosos profesionales que se daban cita.

No recuerdo con precisión el momento ni la circunstancia que puso el *Informe* ante mis ojos. Pudo haber sido una lectura casual en mi lista incesante de estudiante o de profesional bisoño; o el encuentro fugaz con el voluminoso ejemplar, segunda edición, de tapa dura, de 495 páginas de texto y 24 de Índices Cronológico y Alfabético, sin contar los múltiples Anexos, en una biblioteca de pueblo o en el librero de mi padre que de niño trasteaba con avidez. Lo cierto es que la historia de su gestación, que resumen sus primeras páginas, la rápida revisión de los sumarios y algunos de sus múltiples cuadros estadísticos me produjeron una impresión imborrable.

Años después, en mi empeño de escribir un ensayo sobre la ganadería de ceba en Panamá, por algún tiempo traté infructuosamente de encontrar la referencia del *Informe Roberts* sobre esta materia, que no es poca, hasta que en una de mis conversaciones habituales con el caballero y probo Magistrado don Julio Miranda en David, me facilitó para mi revisión su bien guardada copia del tan buscado *Informe*. Antes de morir,

XXV



don Julio quiso que fuera depositario de ese ejemplar, con una dedicatoria cordial. Este es el original que se reproduce en esta edición especial, y que guardo con cuidado y con cariño desde hace más de treinta años.

¿Y por qué hacer referencia a la notable ausencia de un libro como este, hasta en las primeras bibliotecas del país? Porque desde su primera tirada en la Imprenta Nacional, el número fue «escandalosamente reducido», según el beligerante Grupo Orientaciones y de Acción Comunal, que, convencidos del alto valor del Informe para la orientación y desarrollo de un país sometido a una difícil situación fiscal y múltiples problemas, en solicitud al Ejecutivo para una segunda edición, que luego se hizo por 2,000 copias, ofreció, de forma patriótica y efectiva, contribuir, de modo ejemplar, sin costo alguno para el Estado, con la traducción, revisión, corrección de pruebas y otras labores, a fin de economizarle recursos, y promover el conocimiento y la divulgación de asuntos importantes para el bienestar nacional. La nación atravesaba por momentos confusos.

Investigación Económica de la República de Panamá, uno de los mejores estudios que de su género se han realizado en la historia del país, requerido por el Presidente Florencio Harmodio Arosemena al inicio de su gobierno, en noviembre de 1928, al prestigioso The National City Bank of New York, le fue presentado en septiembre de 1929, como resultado de un intenso trabajo, cuidadosamente documentado tras las escasas fuentes disponibles, elaborado por una comisión conjunta de altos y experimentados funcionarios y profesionales del Gobierno de Estados Unidos y de la entidad bancaria encargada de coordinar el esfuerzo a través de su Vicepresidente, George E. Roberts.

El Informe cubre un extenso campo de actividades en lo económico y lo fiscal. Plantea un potencial de desarrollo, cuyo prolijo e interesante análisis de factibilidad específico de proyectos aún dista de concretarse, y otros, como la Zona Libre, que tardaron casi veinte años para su reali-

zación, y no una, sino varias diseminadas estratégicamente por todo el territorio nacional. Como certeras pueden considerarse las precisas recomendaciones de la explotación de frutales, especialmente de la piña —la estrella del momento— de la madera, el aceite de palma, el palmito, el plátano, la yuca, y productos exóticos para su exportación, que hoy, tres cuartos de siglo después se conocen como no tradicionales, cuando debían haber sido parte, desde hace mucho, de nuestros afanes agrícolas, y que, a pesar de la anticipada rivalidad de otros, parece ser una de las más acertadas iniciativas recientes.

El desarrollo de la ganadería extensiva en tierras más aptas para cultivos intensivos de más corto y alto rendimiento; la necesidad de mataderos modernos que se concretaron muchos años después, en alcance reducido y condiciones especiales; la industria lechera; la producción e industrialización del banano, del café, del coco; de las fibras vegetales: del cáñamo, del sisal, del henequén. La clara anticipación del papel de los puertos, así en plural desde entonces, en la utilización del recurso primario panameño, y su acentuada globalización adquieren aún mayor urgencia, cuando se la mide en términos de casi un siglo de atraso. En 1929 el *Informe Roberts* apuntaba: «Es obvia la conveniencia de que las dos ciudades principales del país sean unidas por un camino de automóvil tan pronto como sea posible.» ¿Se requiere una visión más patética? ¿Y una falla más puntual? Más aún, desde entonces se recomendaba, inclusive, la privatización de ese proyecto.

El Informe recomienda medidas concretas para estimular la inversión, el mantenimiento del orden y la seguridad, el estímulo a la educación, la adecuada administración de justicia, el desempeño eficiente y correcto de la administración pública, medidas que no han perdido su vigencia, y que vale la pena revisar bajo ángulos distintos a los que se consideraron en su planteamiento. La Sección Fiscal resulta todo un

tratado de finanzas públicas, cuya aplicación mantiene su actualidad en muchos aspectos, y cuyos señalamientos abordan una interesante gama de problemas que van desde la deuda pública hasta una ley de sueldos y la carrera administrativa o el servicio civil que todavía no hemos podido encarar debidamente.

Además, según algunos estudiosos, de la contrariedad de intereses afectados por sus proposiciones, la habitual apatía del panameño en políticas de Estado, los efectos de la depresión económica mundial, y la turbulencia política que llevó al país a su primer golpe de Estado en enero de 1931, apenas un año después de la presentación del *Informe*, debilitaron el impacto y postergaron y diluyeron las recomendaciones trascendentes que contenía y aún contiene su texto cabal. Las pocas que se aplicaron de inmediato, pero insuficientemente, como la reducción de gastos para rescatar un presupuesto en exceso sobregirado, redujo por corto plazo parte del déficit angustioso.

Cabe destacar la realización, dentro de relativa brevedad, de dos importantes instancias que tendrían mucho que hacer con el control y la sistematización del gasto público, a la sazón en estado crítico: un proyecto de ley para la organización de la oficina de contabilidad y control fiscal, que se conoció, desde entonces, como Contraloría General de la República, independiente del ramo Ejecutivo; y el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuestos, que con algunas modificaciones fueron adoptados por la Asamblea Nacional. Muchas cosas más han debido emanar del *Informe*, pero no es tarde para revisar cuidadosamente sus señalamientos y adaptar análisis y proposiciones que traten de solucionar algunos de los males que aquejan tanto al sector público como privado.

Crear, tener fe en lo que se advierte y percibe, especialmente en la faena pública; fortalecer la visión con una ejecución dedicada y honesta, desprenderse del egoísmo y del interés personal motivan la continuidad

XXVIII

del objetivo y se genera responsabilidad cívica; este es el origen de la política de Estado, que hubiera dado mayor raigambre a los sanos postulados del *Informe Roberts*.

Esta debe ser una discreta presentación del famoso y desconocido *Informe*, para animar en su lectura y consulta a profesionales, empresarios, políticos, académicos, estudiantes, y para sacar múltiples y provechosas conclusiones. Pero no se pretende intentar siquiera un análisis del mismo, lo que quedará a juicio de otros más capaces y más directamente envueltos.

Merece reconocimiento Banco Uno por su iniciativa, que al beneficiar a toda la región con expresiones locales auténticas de valor intrínseco, anuda al mismo tiempo intereses y sentimientos comunes, que forjan un insoslayable compromiso de superación y de hermandad.

LUIS H. MORENO JR.

Diciembre de 2005

XXIX



## RESOLUCIÓN NÚMERO 5

República de Panamá. -- Poder Legislativo. -- Resolución número 5.--  
Panamá. 10 de septiembre de 1932.

La Asamblea Nacional de Panamá,

CONSIDERANDO:

Que el Informe Roberts y el Informe Brown son de gran mérito para todos los que tenemos urgencia en conocer la realidad económica de la República.

RESUELVE:

Autorizar al Poder Ejecutivo para que ordene a la Imprenta Nacional, a la mayor brevedad posible, la impresión hasta de dos mil ejemplares de cada uno de estos informes que serán vendidos en la Sección de Ingresos.

Comuníquese y publíquese.

El Presidente,

E. A. JIMÉNEZ

El Secretario,

ARCADIO AGUILERA O.

XXXI

Panamá, septiembre 29 de 1932.

Excelentísimo Señor

Presidente de la República, Dr. Ricardo J. Alfaro,  
Ciudad.

Excelentísimo Señor Presidente:

Interpretando una aspiración nacional, nuestra Asamblea facultó al Poder Ejecutivo para que hiciera traducir y publicar 2,000 ejemplares de cada uno de los informes Roberts y Brown, a fin de venderlos a precio de costo.

Considerando la difícil situación fiscal y deseando economizarle al Tesoro los gastos de traducción, corrección, copias, revisión de pruebas, etc., e el grupo ORIENTACIONES, formado por jóvenes panameños universitarios, autodidactas y varios miembros de ACCIONA COMUNAL, ofreció hacer el trabajo totalmente gratis. La proposición fue aceptada muy atentamente por vos.

Aunque el trabajo es muy delicado, está considerablemente adelantado ya. Pero como aún no está terminado y vuestro período está al expirar, venimos a exponeros y sugeriros lo siguiente:

EXPONEMOS: La traducción de los dos informes originales que se nos han suministrado, nos facultan para declarar:

- a) Que el Informe Roberts original abarca un estudio de la situación y posibilidades económicas de la República tal como aparece publicado por la Imprenta Nacional con fecha de 1930;
- b) Que el Informe Brown se concreta a estudiar la cuestión fiscal;

XXXIII

- c) Que la Sección Fiscal de lo que se publicó con el nombre de Informe Roberts es casi idéntica al Informe Brown con la excepción de algunos artículos y párrafos importantísimos que entrañan críticas severas, juiciosas, documentadas y verificables sobre las prácticas administrativas de nuestro país.

SUGERIMOS: Reeditar el llamado Informe Roberts que ya fue publicado por la Imprenta Nacional en número escandalosamente reducido, tal como aparece en la traducción aludida, pero agregando a la Sección Fiscal en letra notable y diferente los puntos del Informe Brown que difieren o que han sido totalmente suprimidos en esa edición.

Consideramos que en esta forma se cumplen los deseos del Poder Legislativo económica y rápidamente.

Esperamos vuestra aprobación y la autorización correspondiente para la Imprenta Nacional.

Del Señor Presidente muy atentamente,

Por la Comisión de Finanzas de «ORIENTACIONES»,

**RAIMUNDO ORTEGA V. Y L. F. PÉREZ P.**

XXXIV

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**Presidencia**

Panamá, 30 de septiembre de 1932,  
Señores Raimundo Ortega V. y L. F. Pérez P. Ciudad,

Muy estimados amigos:

En respuesta a su atenta carta de fecha de ayer, venida a mis manos, me es muy grato informarles que hoy mismo he instruido al señor Secretario de Hacienda y Tesoro en el sentido de que ordene al Director de la Imprenta nacional que proceda a la impresión de los Informes Roberts y Brown autorizada por la asamblea Nacional.

Estoy enteramente de acuerdo con la sugestión que hacen Uds. En su carta y al mismo tiempo doy a Uds. Las gracias, y por su conducto al meritorio grupo «ORIENTACIONES», por la colaboración inteligente, patriótica y desinteresada que han brindado al Gobierno en este asunto.

Con sentimiento de toda estima quedo de Uds. Atento y S.S.

**R. J. ALFARO**

XXXV

# Carta Remisoria



New York, Septiembre 20 de 1929.

Excelentísimo señor  
FLORENCIO H. AROSEMENA,  
Presidente de la República de Panamá,  
Panamá, R. P.

Señor:

A fines de noviembre de 1928, y como resultado de las conversaciones sostenidas por usted con el señor James H. Drumm, Gerente residente de la Sucursal de Panamá de The Nacional City Bank of New York, el Presidente del Banco señor Charles A. Mitchell fue informado que el Gobierno de Panamá deseaba que el Banco pusiera en juego sus buenos oficios a efecto de llevar a cabo una investigación económica de la República de Panamá, al término de la cual habían de sugerirse recomendaciones que pudieran ser útiles al Gobierno en sus esfuerzos para promover el progreso económico y social del país y el mejoramiento de la administración pública en general.

Debido al interés que tiene en la prosperidad de Panamá por las vinculaciones permanentes que posee en la República, y en atención también a sus relaciones amistosas con el Gobierno de Panamá, del cual es Agente Fiscal en Nueva York, y apareciendo en su justo valor esas manifestaciones de confianza y buena voluntad, el Banco se vio constreñido a aceptar la invitación que le brindaba la oportunidad de prestar sus servicios amistosos, y el firmante fue designado para encabezar la misión. El doctor Louis Keller, del Departamento de Investigaciones del Nacional City Bank of New York, fue comisionado para efectuar un examen preliminar, llegando a Panamá al efecto el día 19 de diciembre de 1928.

XXXIX

Habiéndose estimado que para llevar a cabo con éxito la empresa eran indispensables conocimientos especiales y una amplia experiencia en organización y contabilidad gubernamental, el proyecto fue esbozado al señor Herbert D. Brown, Jefe de la División de Eficiencia del Gobierno Americano, Washington, D. C. cuya oficina, bajo la dirección del señor Brown, desde hace años ha venido haciendo estudios de métodos gubernativos en los departamentos ejecutivos. El señor Brown manifestó el mayor interés en el proyecto, lo mismo que todos los otros empleados del Gobierno de los Estados Unidos cuya cooperación se consideró necesaria, lo que permitió llegara a una inteligencia con el señor Brown y cuatro miembros de su despacho mediante el cual todos lograron licencia sin sueldo por el período que se considero menester para venir a Panamá y terminar el trabajo proyectado. El móvil del Gobierno de los Estados Unidos en este asunto era su empeño de cooperar al servicio de la República de Panamá; y el arreglo que el Banco hizo con el señor Brown y sus ayudantes fue que el gobierno de Panamá les pagaría una suma igual a la que ellos habrían percibido del Gobierno Americano pro servicios similares. La Comisión quedó constituida así: Herbert D. Brown, Jefe; Herbert H. Rapp; James V. Bennett; Paul L. Rapp; y Archie L. Peterson. Estos caballeros han llevado a cabo un estudio minucioso del funcionamiento de los diversos departamentos ejecutivos del Gobierno y han rendido un informe documentado, que figura en la Sección Fiscal.

Al presentar este Informe deseo hacer manifestación expresa de la valiosa ayuda prestada por el Dr. Keller en las labores preliminares y en todas las etapas de la preparación del Informe, y dejar constancia asimismo de los inapreciables servicios del señor Brown y sus ayudantes en la parte del trabajo que les fue encomendada a ellos.

En mi propio nombre y en el de mis asociados quiero agradecer las corteses atenciones y la cooperación espontánea que recibimos de los empleados del Gobierno con quienes estuvimos en contacto.

También merecen que hagamos público el reconocimiento por su cooperación los funcionarios de la Zona del Canal y del Ferrocarril de Panamá, y en particular el señor Gobernador Harry Burgess, el Mayor R.

XL

A. Wheeler, Ingeniero del ejército americano encargado de la construcción de carreteras en la Zona; el señor Samuel W. Helad, Superintendente del Ferrocarril de Panamá, y el doctor Henry Goldthwaite, de la Oficina de Sanidad; el Sr. George Curtis Peck, Agregado Comercial de la Legación Americana de Panamá; el Sr. Henry D. Myers, Vice Cónsul Americano en la ciudad de Panamá, y numerosos funcionarios y expertos del Gobierno Americano en Washington, entre otros, el señor H. H. Bennett, Experto en suelos de la Oficina de Química y Terrenos; el señor C. A. Brumeister, de la División de Economía, Departamento de Agricultura; el señor R. A. Ramsey, de la División de Industria Animal, Departamento de Agricultura; el doctor C. C. Pierce, Cirujano General del servicio de Salubridad Pública; el Teniente Coronel Wm. Patterson, Ayudante Jefe de la Oficina de Asuntos Insulares; el señor George J. Eder, Jefe de la División Laninoame4ricana del Departamento de Comercio; el señor L. H. Dewey, de la División de Industria Vegetal del Departamento de Agricultura; también el Mayor George P. Ahern, ex director de Florestas de las Islas Filipinas, y el doctor W. A. Orton, Director de la Fundación de Investigación de Plantas Tropicales, de Washington, y el doctor B. J. Lloyd, del Departamento Sanitario Panamericano.

Como funcionario del Nacional City Bank of New York deseo expresarle nuestro aprecio por la prueba de confianza que supone la invitación que hizo Ud. al Banco para que llevara a cabo esa investigación y mi esperanza de que este Informe le sea útil en el desempeño de sus altos deberes, con lo cual hablaremos prestado un servicio al pueblo de Panamá.

Soy de Ud. con todo respeto, atento servidor,

GEORGE E. ROBERTS,

Vicepresidente

XLI